

이슈브리프

No. 2025-11

북한의 '지방발전 20×10 정책' 평가: 지난 1 년의 성과와 한계, 그리고 그 시사점

한기범

객원선임연구위원

2025-04-10

북한은 2024년에 시작한 '지방발전 20×10 정책'에 따라 지난해 착공한 20개 시·군에 경공업 공장을 2025년 연초에 완공하였고, 이어 2025년 지방발전 정책은 지방공장 건설 외에 보건시설, 양곡관리시설, 양식장 및 온실 건설로 확장되고 있다. 북한은 올해 들어 이 정책을 김정은의 친(親) 인민 시책으로 부각·선전하면서 당 창건 80돌을 앞두고 확대·시행하고 있는데 마치 김정은의 관심사가 핵미사일 고도화에서 건설사업으로 전환된 듯한 착각을 일으킬 정도이다.

북한은 지방발전 정책 추진 초기 수년간에는 생필품 공급 확대로 지방 주민들의 상대적 박탈감을 완화하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 중장기적으로도 지방발전 정책이 성과를 거둘 가능성이나 지방공장이 효율적·안정적으로 가동될 가능성은 희박해 보인다. 이 정책이 전시 효과적·대중 동원 방식으로 추진되고 있고 북한의 심각한 자원난, 낮은 지방 자립도 때문이다. 결국 이 정책은 '민심 이반' 무마라는 정치적 동기로 시작되었으나 김정은의 잘못된 처방으로 주민들의 불만만 증폭시켜 장차 정치 변동 촉발 요인으로 작용할 수도 있다고 판단된다.

우리로서는 북한의 지방발전 정책 추진 문제와 관련해 두 가지 점에 유의할 필요가 있는바, 하나는 지방발전 정책에도 불구하고, 김정은의 관심사가 핵 고도화에서 민생경제 문제로

전환했다고 보기 어렵다는 점이다. 대대적인 지방발전 정책 선전 이면에서는 북한은 여전히 러시아로부터의 첨단 군사 기술 확보에 주력하고 있음을 경계해야 한다. 다른 하나는 지방발전 정책의 단기 효과보다 장기적 문제점인 상대적 박탈감 증폭 가능성에 주목할 필요가 있다. 북한이 경제시스템의 분권화·시장화를 추구하고, 국제사회의 인도적 지원이나 개발 협력에 긍정적인 태도를 갖도록 북한 내 여론을 확산시켜, 장차 북한 주민들의 욕구 좌절이 개혁·개방으로 이어지도록 할 필요가 있다.

I. 북한에 있어 지방발전 문제의 정치적 성격

김정은이 2024년 연초에 느닷없이 제안한 '지방발전 20×10 정책'에 따라 북한 20개 시·군 지방공업 공장은 준공식을 마치고 예정대로 가동에 들어갔다. 북한은 노동당 창건 80돌을 앞둔 올해 2년 차 사업을 더욱 확대 추진하고 있다. 새로운 20개 시군에서 지방공업공장 건설 공사를 착수하면서, 일부 시군에 보건시설, 복합문화시설, 양곡관리시설 건설(이른바 '3대필수대상')을 부대시설로 추가로 건설하고, 낙원군 바다가양식사업소, 강동군 종합병원, 신의주 일대 대규모 온실농장 건설 공사를 별도로 시작해, 이를 김정은의 '치적사업'을 대대적으로 선전하고 있다.

북한은 2024년부터 지방발전 정책을 추진하면서 김정은의 '친(親) 인민 리더십'을 집중적으로 선전하고 있다. 김정은이 이 정책에 대한 잦은 관심 표명과 현지 지도로 비교적 큰 정책적 비중을 두고 있음은 확인된다. 그러나 문제는 마치 그의 최대 관심사가 핵미사일 고도화에서 지방발전 문제로 전환되었다는 착각을 일으킬 정도로 선전이 진행되고 있다는 점이다. 김정은의 '위민헌신'으로 조만간 '도농 격차 해소'가 이뤄지고 '전면적 부흥의 시대'가 도래할 것처럼 기대감을 주입하고 있다.

북한은 왜 이 시점에 지방발전 문제를 크게 부각하고 있을까. 필자의 생각에는 '민심 이반' 무마라는 정치적 동기가 크게 작용하고 있다고 본다. 그러나 김정은이 '민심 이반'이라는 진단은 제대로 했으나 주민들의 기대감만 증폭시킬 뿐 처방을 부실하게 하면 장차 이 문제가 김정은 체제의 정치 변동을 촉발(trigger)하는 요인으로 성장할 수도 있다고 판단된다. 김정은도 도·농(都·農) 격차 해소 문제를 '정치적 문제'라고 공개 발언할 정도로 문제의 심각성을 인식하고 있는 듯하다. 300만 평양 특별 시민을 제외한 2,200만 지방 주민들의 상대적

박탈감이 심각한 체제 위협 요인으로 자라고 있음을 깨달은 듯하다.

그러나 지방발전 정책 자체에 내재한 한계는 차치하더라도 몇몇 부실한 처방이 드러나고 있다. 우선, 소외된 주민들의 삶의 질을 점진적으로, 내실 있게 개선하는데 주안을 두기보다는 주민동원 강화를 통한 전시 효과적 사업으로 추진되면서 주민들의 삶을 더욱 피폐하게 만들고 있다. 다음으로, 1년 차 공장 가동을 통한 성과 점검도 끝나기 전에 사업의 외형을 확대하고 있는 점도 부실 요인이다. 김정은은 농촌 진흥·지방진흥·교육 진흥에 이어 보건 진흥에 이르기까지 연일 '전면적 부흥'을 표방하고 있다. 지난해와는 달리 2차년도 지방공장 착공식에 최고지도자가 참석하지 않은 점도 문제다. 김정은은 올해 지방공장 착공식에 참가하지 않는 대신 확대 사업인 양식장·병원·온실 공사 착공식에만 참석했다. 최고지도자나 중앙당의 관심에서 멀어지면 정책집행이 어떻게 될지는 불문가지(不問可知)다.

독재체제의 통치 공학 일반론은 '부족의 경제' 상황에서는 주민들의 기아를 방지하면서 지배 연합의 결속을 다지는 게 권력 유지에 유리하다는 게 정설이다. 그런데 김정은은 핵미사일 개발 비용 삭감 없이 '전면 부흥'이 가능하며, 이를 선전해 정치적 부담을 줄일 수 있다고 판단했을까. 김정은은 2024년 1월 당 정치국 회의에서 "가능하다, 할 수 있다"고 단언했다. 이 같은 '결단'의 배경에는 대러 군수물자 수출 및 파병을 통한 경제적 잉여의 확보 가능성이 당창건 80돌 및 9차 당대회를 앞둔 치적 내기의 필요성이 복합적으로 작용했을 것이다. 문제는 주민들이 실효적인 지방발전이 정권의 능력 밖에 있음을 알아챈다면 오히려 상대적 박탈감을 증폭시킬 것인데, 김정은 정권이 수년 뒤 '전면 부흥' 정책 실패의 후유증을 어떻게 뒷감당할 것인지 궁금하다.

이 글은 위와 같은 문제의식을 토대로 북한의 지방발전 정책 추진 1년을 평가하는 글이다. 먼저 지방발전 정책 추진 및 지방공업공장 건설 공사 1년 과정을 전반적으로 살펴본다. 이어 김정은의 '위민헌신' 선전 및 지방발전 정책 확대 발전 동향을 종합적으로 검토해 그 정치·경제적 함의를 분석한다. 끝으로, 장차 지방발전이 김정은 체제 내구력 증진에 도움이 되는 '효자'가 될지, 아니면 체제 부담을 증폭시키는 '괴물'이 될지를 평가하고자 한다.

II. 북한의 2024년 지방발전 정책 추진과정

1. 지방발전 정책의 착수

북한의 '지방발전 20×10 정책'은 평양과 지방의 심각한 생활 수준 차이를 완화하기 위해 지방에 경공업 공장을 건설해 주는데, 매년 10개 도에서 2개 시·군을 선정해 20개씩 10년간 연속적으로 건설하는 정책이다. '인민 생활의 지역적 편파성 해소'로 '전면적 국가 부흥 실현'을 위해 시군 단위에 간장·된장 등 기초식품 공장, 내의·양말 등 옷 공장, 플라스틱 그릇 등 일용품공장을 세워주겠다는 것이다. 이 정책은 2013년 12월 당 전원회의가 끝나고 난 뒤에 김정은이 이듬해 1월 15일 최고인민회의 시정연설에서 발제하여 그해 1월 23~24일 묘향산에서 소집된 당 정치국 회의에서 '지방발전 20×10 정책'으로 명명해 시작되었다.¹

지방공업 공장 착공 과정을 보면, 북한은 2024년 연초 지방 발전 정책 결정에 따라 이 정책을 주관할 '지방발전 20×10 비상설추진위원회'(T/F)를 중앙(1.30) 및 도(2.3)에 설치하고, 공장을 건설할 대상 시·군을 확정해 공개했다(2.3). 김정은은 지난해 2월 8일 2년 전에 건설된 김화군 본보기 공장을 사전에 시찰하면서 "기계적으로 모방하지 마라"고 한 데 이어, 2월 28일 평남 성천군의 지방공업공장 건설 첫 착공식에 참석했다. 김정은은 이날 착공식 연설에서는 "이제 시작해 송구하다"면서 "과거엔 말로만 때우고 엄두도 못 냈던... 10년 대변혁 사업을 착수한다"고 했다. 나머지 시군도 3월 8일, 20일에 일괄적으로 착공을 진행했다.

지방 발전 정책 추진 방식이다. 지방공업 공장 건설은 중앙에서 소요 자금·자재·설비를 제공하고, 군대에서 공장 건설 인력을 동원하는 방식으로 분담하고, 운영 책임은 지방이 지는 방식으로 추진되고 있다. 김정은은 성천군 공장 착공식 연설에서 "공장 건설에 필요한 자금과 노력, 시멘트·강재를 국가에서 전부 보장한다. 완공 후 운영을 책임지고 주민들이 덕을 보게 해야 하는 당사자인 시·군 일꾼들은 자력갱생 원칙에 따라 원료기지 조성과 기술력 강화(기능공 양성) 문제를 담보하라"고 했다.

2. 지방공업공장 건설 과정

공사는 '인민군의 애국 열의'로 빠르게 진행되었다. 3월 기초 공사에 이어 4월 말 골조 공사가 진행되었고, 11월경에는 건물 공사가 마감 단계에 이르렀다. 김정은의 적극적인 독려와 중앙당의 관여도 있었다. 2024년 6월 말 당 전원회의에서는 '공사 진척에 부응해 소요 설비

보장 및 원료·자재 준비 문제, 내년 지방공업공장 건설 대상 시·군 선정 문제'를 논의했다. 김정은은 착공식에 이어, 2024년 8월 24~25일 지방공장 건설장을 현지 지도했고, 8월 31에는 '지방발전사업협의회'를 소집해 다음 해부터는 지방공장에 보건시설, 과학·기술 보급 거점(9.9 '종합 문화생활 거점'으로 변경), 양곡관리시설 등 '3대 필수 대상'을 추가 건설하라고 확대했다. 그는 11월에 다시 건설장을 찾아 '연내 모든 공장 건설을 완료하라'고 독촉하면서, 공장에 공급할 원료기지(해바라기 기름, 종이 원료 등) 조성 및 기능공 양성 문제도 강조했다.

북한은 매 시군 경공업 공장 건설 단위에 3~4개의 공장 건설을 목표로 했다. 이전에 건설된 김화군 본보기 공장에는 식료공장, 옷공장, 일용품공장, 종이공장 등 4개 공장을 건설했는데 이를 모델로 20개 군에 각각 3~4개씩 총 60~80개 공장 건설을 추진했다. 성천군 공장의 경우 식료공장(기름생산실, 간장·된장생산실, 밤줄임생산실, 빵생산실, 음료생산실 등), 일용품공장(비누생산실, 목재가공작업반), 옷공장으로 구성되었고, 구성시 공장의 경우는 식료공장, 수지일용품공장, 옷공장을 건설했다. 시군마다 옷공장, 일용품공장 건설은 유사하며, 특산물을 원료로 하는 식료품 공장의 일부가 지역별로 차별화되었다. 식료공장의 원료로 머루, 다래, 찹쌀, 도토리, 단고구마, 낙화생을 비롯한 산열매, 당작물, 기름작물 등 지역특산물을 활용하기 때문에 차별화가 가능하다.

'현대적 공장' 건설의 관건은 건물 공사보다 공장에 설치할 기계설비 제작·조달 문제이다. 북한은 2021년 8차 당대회에서 중점 공약 대상으로 설정할 정도로 금속·화학 분야가 취약했다. 60여 개 공장 증설에 필요한 기계·설비를 제작·공급할 수 있을지가 관건이었다. 김정은은 9월 9일 정권 창건절 연설에서 "지방발전 정책의 완벽한 실행"을 강조하면서 "기계설비에 대해서 제작할 것은 제작하고, 수입할 것은 수입해 차질 없이 설치하라"고 했다(9.10 노동신문). 내각은 김정은의 뜻에 따라 2024년에 압연강재 생산량을 크게 늘렸다. 20개 시군에서 준공식이 진행된 점에서 기계설비 제작 혹은 수입도 큰 차질 없이 진행된 것으로 추정된다.

3. 지방공업공장 준공, 특이 동향

다음은 지방공장 준공 동향이다. 첫 준공식은 착공 10개월 만인 12월 20일 성천군에서 진행되었고, 나머지는 2025년 1월 13개 시군 공장, 2월 6개 공장이 준공되었다. 김정은은 성

천군과 재령군(1.7) 준공식만 참석했고, 나머지 시군은 해당 지역 도당 책임비서가 준공사를, 군당 책임비서가 축하 토론을 하는 형태로 진행되어, 주로 김정은의 '친인민 정책'을 칭송하면서 완공된 공장의 '정상 가동'을 다짐하는 방식이었다.

[표 1] 북한의 2024년 추진 지방공업공장 준공 일자 *필자 정리

일자	시군	일자	시군	일자	시군	일자	시군
12.20	평남 성천	01.07	황남 재령	01.08	평남 숙천	01.11	황북 은파
01.12	함북 경성	01.14	황남 은천	01.16	황북 연탄	01.18	함남 함주
01.20	남포 온천	01.24	평북 구장	01.25	자강 우시	01.29	강원 고산
01.30	평북 구성	01.31	함북 어랑	02.01	개성 장풍	02.03	함남 금야
02.05	자강 동신	02.07	평북 운산	02.09	강원 이천	02.11	양강 김형직

* 성천군을 제외하고 전부 2025년 1~2월에 준공됨

특이한 점은 김정은이 성천군 준공식 연설(12.20)에서 선대의 지방정책을 비판한 사실이다. 김정은을 비롯해 중앙 간부들이 대거 참석한 가운데 거행된 성천군 지방공업공장 준공식에서 김정은은 긴 연설을 통해 김일성·김정일 시기 지방공업 부진 배경을 거론했다.² 과거에는 “지방이 자체로 공장 수만 늘리면 되었고, 무엇을 생산하던 주민들에게 공급했다는 실적만 내면 된다는 형식주의적 사고가 지배”한 반면에 자신이 추진한 지방발전 정책은 “중앙당이 직접 틀어쥐고 지휘하는 종합적인 전략하에 추진되기 때문에 과거처럼 비현실적·비실리적이지 않다”고 주장했다. 김정은의 선대 지방정책 비판은 주민들의 지방공장 '장기 정상 가동 가능성'에 대한 의구심을 불식하고, 중앙 및 지방 간부들에게는 지속적인 정책 열의를 갖도록 독려하려는 의도로 보인다

김정은은 성천군 준공식 연설을 통해 새해 지방공업공장 사업의 발전 방향도 제시했다. 3대 필수대상(보건시설, 복합형문화중심, 양곡관리시설) 건설 추가, 건축물의 질 보장 우선, 공장 건설 준비 단계부터 건축가와 운영 단위 일꾼들과의 긴밀한 협의 전개, 낙후된 지역에 지방공장 우선 건설, 지방공업공장 운영 정상화 보장을 강조했다.

한편, 남포시 온천군에서는 공장 준공식(2025.1.20) 후 단체 회식을 한 '비위'가 적발돼 온천군 당위원회가 '해산' 처분을 받는 사건이 발생했다. 군당 책임비서가 주동이 되어 40여 명

의 간부들이 음주 접대를 받은 특권적 행태가 적발되어 1월 27일 소집된 중앙당 비서국 확대회의에서 온천군 당위원회가 '해산' 처벌을 받은 '특대사건'이 발생했다. 공장 준공은 시작일 뿐 긴장감을 가지고 정상 가동에 매진하라는 의미에서 온천군을 시범케이스로 지방 간부들에게 경종을 울린 것으로 보인다.

Ⅲ. 지방발전 정책의 2024년 추진 과정과 그 정치·경제학

1. 김정은의 '위민헌신' 선전과 배경

북한은 2024년 연말 정책결산에서 지방발전 정책 추진을 김정은의 최대 치적으로 포장했다. 12월 당 전원회의에서는 '지방발전 정책의 금후 과업'을 별개의 의제로 상정했을 뿐 아니라, 다음과 같이 김정은이 직접 토의에 나서서 자화자찬했다.

김정은은 “당이 중대한 정치적 문제로, 최대 숙원사업으로 간주하는 ‘지방발전 20×10 정책’은 건국 이래 최초의 사변적 결단이며 전례 없는 방대한 창조 투쟁”이라면서 “5 개년 계획 수행 기간에 추진해야 할 과제가 아름참에도 지방변혁의 중장기 과제를 정책화하여 실행에 착수한 것은 새 역사를 창조하는 일대 혁명이며, 인민대중제일주의 구현을 위한 절박한 과제”라고 했다. 그리고 “시군에 몇 개의 지방공업공장 건설만으로는 지방의 낙후성 극복이 어렵다”라고 하면서 “보건시설, 복합형문화중심, 양곡관리시설 등 3 대 필수대상건설의 의의와 건설 방향을 개괄”하면서 이를 새 지방발전정책에 포함시킬 것을 제의했다.³

2025년 1월 최고인민회의에서도 지방발전을 위한 '김정은의 헌신'을 칭송했다. 내각 총리 박태성은 사업 보고에서 지방발전 정책은 “나라의 방방곡곡을 찾은 김정은의 헌신의 자욱”의 결과라면서 지방공업공장 건설을 김정은의 '공(功)'으로 미루었다. 내각 총리는 2024년에 “전년 대비 압연강재를 143% 증산”을 실적으로 내세우면서, 2025년 과제로 “용성기계 연합기업소를 중심으로 한 설비 생산”과 “지방공업 제품의 질 제고에 선차적인 힘을 넣겠다”며 내각도 지방발전정책을 위해 역할을 하고 있음을 내비쳤다. 토론에 나선 김책제철 지배인은 “우리는 지방발전 20×10 정책 관철을 위한 지방공장 건설장 등에 요구되는 압연강재를 계획된 기일보다 앞당겨 보장하면서 주체철에 의한 압연강재 생산에서 최고실적을 기록했다”고 자랑했다.

북한은 지방발전 정책을 김정은의 '애민 정치'의 표본으로 들면서 2024년 초 정책 발제 이래 거의 연일 김정은의 '위민헌신'을 선전해 왔다. 2024년 지방발전 정책 착수 시점에는 "인민을 하늘로, 삶의 전부로"(2.4 노동신문) 여기는 김정은의 '애민 정치'를, 한 해를 결산하는 12월 노동신문 기사를 통해서는 김정은의 '위민헌신의 여정'을 집중적으로 보도했다. 2025년 연초 개별 공장 준공식에 이어 새해 확대된 지방발전 정책 착공식이 이어지면서 김정은의 '인민 사랑의 정책' 선전은 끊이지 않았다. 준공식 때마다 노동신문에 보도하고, 며칠 후에는 그 지역 주민의 반응을 실은 데 이어 '노동당의 정책은 과학이며 승리'라는 논평을 보도하는 방식으로 이어졌다.⁴ 그리고 '간부들도 김정은의 인민관을 따라 배워야 한다'고 선전했다.

“온 나라를 매일같이 들썩하게 하며 20 개 시, 군들에서 련이어 진행된 지방공업공장 준공식들은 막을 내렸지만 방방곡곡을 뜨겁게 달구던 민심의 열파는 날이 갈수록 더욱 세차게 끓어번지고 있다. 김정은동지께 운명을 맡기고 이 세상 끝까지 따를 인민의 일편단심, 조선로동당이 결심하고 단행하는 모든 정책에 대한 인민의 절대적인 신뢰와 보답의 열의는 하늘에 닿았다… 새시대 지방발전정책의 첫 실체들은 우리 일군들로 하여금 경애하는 김정은동지께서 지니신 숭고한 인민관의 깊이와 열도를 말이나 리론으로가 아니라 현실로 가르쳐주는 교과서이다… 창당 이래, 건국 이래 료레가 없는 ‘지방발전 20×10 정책’ 실현을 위한 중대사가 토의되던 당중앙위원회 제 8 기 제 19 차 정치국 확대 회의장, 총비서동지의 절절한 호소를 다시금 경건히 새겨보자. 우리에게 인민은 무엇인가. 우리가 무엇을 위하여, 누구를 위하여 이 방대한 사업을 그것도 가장 어려운 시기에 스스로 걸머졌는가…”⁵

북한이 김정은의 '친(親) 인민 리더십'을 집중적으로 선전하는 배경은 현저한 민심 이반 때문으로 판단된다. 김정은은 10년여간 핵미사일 고도화로 민생을 방치하는 가운데 2020년 팬데믹으로 국경을 봉쇄했다. 이로 인해 북한 경제가 크게 위축되면서 주민들의 불평·불만이 크게 확산되었다. 특히 2022년 봄 북한 내부에 코로나가 퍼지면서 도시 간 이동통제가 강화되었고, 지방 주민들은 생존의 문제에 직면하면서 상대적 박탈감 내지는 체제 이반 심리를 노골적으로 드러내놓기 시작했다.

김정은은 이를 심각한 '정치적 문제'로 인식하고 대응책을 마련한 것으로 추정된다. 그 배

경에는 2023년 7월 대려 밀착에 착수하면서 재원·자재 마련에 다소 숨통이 트이기 시작했고, 2025년 당 창건 80돌 '경축'을 앞둔 친 인민 시책 확대 및 2026년 9차 당대회를 앞둔 '민생 향상' 치적 만들기가 필요한 점도 작용했다고 본다. 이 같은 배경에서 2024년 연초 김정은은 직접 발제하는 방식으로 지방발전 정책을 시작한 것으로 보인다.

2. 2025년 지방발전 정책 확대 추진

북한은 2025년도 지방발전 정책을 지방에 경공업 공장을 건설하는 1차년도와는 다른 방식으로 추진해, 지방에 병원, 대규모 온실농장 혹은 바다 양식장 건설로 확대했다. 북한은 "노동당은 인민을 위한 일에 만족을 모른다"면서 지방공장 건설에서 "몇십 배의 품과 자금이 소요되는" 시·군 병원 건설, 온실농장 건설 등으로 확대해, 지방발전 '혁명'으로 개념이 바뀌고 있다고 선전하면서, 당 창건 80돌 행사와 9차 당대회라는 양대 정치 행사에 '경축 분위기' 조성을 위한 사업임도 숨기지 않았다.⁶

건설사업 확대 과정은 다음과 같다.⁷ 먼저 2024년 12월 당 전원회의에서 '각급학교 교사(校舍) 신축' 공사를 추가했다. 북한은 농촌진흥 및 지방발전 정책 추진에다가 지난해 7월 압록강 수해 때 "적시의 피해 복구와 수재민 평양 체류 조치"를 "인민대중제일주의 정치사에 전례 없는 기록"이라면서, 또다시 각급학교 교실을 신축하는 '교육토대 강화' 조치를 추진하겠다고 했고 이로써 '농촌진흥', '지방진흥', '교육 진흥'이 가능하게 되었다고 선전했다.

김정은이 2025년 2월 평양 화성지구 1만 세대 살림집 건설 공사 착공식(2.16)에서 "요새는 솔직히 따라다니며 준공식과 착공식만 해도 빠근하고 분주하다... 이것은 나라의 번영과 변혁을 위해 우리가 얼마나 많은 투쟁을 전개하고 있는가를 직관적으로 실증해준다"고 할 정도로 북한은 '2025년도 대건설 투쟁'을 전개하고 있다.⁸ 강동군 종합병원 착공, 신의주 온실농장 착공, 낙원 바다가양식사업소 착공, 화성지구 1만세대 살림집 착공, '수도(평양) 확장 건설 구상' 발표, 지방경공업 공장 2차년도 착공식 및 부대시설 건설 공사가 시작되었고, 김정은의 2024년 12월~2025년 2월의 공개 활동(22회) 중 10회가 건설장 착공식 혹은 준공식 참석이었다.⁹

[표 2] 2024.12~2025.2월 중 김정은의 건설 현장 방문 실태

월별	건설장 방문 실태
12월 4회	○ 12.21 보도, 평남 성천군 지방공업공장 준공식 참석 연설 ○ 12.22 보도, 평북 수해피해지역 살림집 준공식 참석 ○ 12.30 보도, 신포시바다가양식사업소 준공식 참석 ○ 12.31 보도, 김정은 갈마해안관광지구의 완공된 주요 봉사망 시찰
1월	○ 1.8 보도, 재령군 지방공업공장 준공식 참석
2월 5회	○ 2.7 보도, '지방발전정책' 강동군병원과 종합봉사소 건설 착공식(2.6) 연설 ○ 2.11 보도, 신의주 일대 온실농장과 남새과학연구중심건설 착공식(2.10) 참석 ○ 2.15 보도, 락원군 바다가양식사업소 건설 착공식(2.14) 참석 ○ 2.17 보도, 화성지구 4단계 1만세대 살림집 건설 착공식(2.16) 연설 ○ 2.28 보도, 김정은, 5년만에 완공된 평양종합병원 시찰(2.27)

김정은이 2025년 들어 건설 공사를 대대적으로 전개하는 것은 당 창건 80돌과 9차 당 대회를 앞두고 치적을 쌓겠다는 의도이다. 그러나 건설사업 확대 과정에는 많은 불협화음이 예상된다. 건설사업 확대에 필요한 자재·자금 조달을 위해 간부들 대상 충성금이나 주민들 대상 사회적 과제 부과 확대가 예상된다. 준공 시점을 양대 정치 행사와 맞추기 위한 공사 기간 단축으로 부실 공사가 우려되며, 평양종합병원처럼 소요 기자재 조달의 어려움으로 장기 지체될 가능성도 있다. 한편 지난해에는 지방발전 정책 선전에 치중하다가 연초에 수도권 건설사업도 거론하고 있는 점이 달라졌다. 2025년 들어 평양 소재 강동군 병원 건설 착공에 이어 '평양시 확장구상'을 밝히고,¹⁰ "화성지구 4단계 건설까지 완결되면 세계적으로 수도권에서 살림집 문제를 완벽하게 해결한 자랑할 만한 나라가 될 것"이라고도 주장했다. 평양 시민 역차별을 의식한 조치로 평가된다.¹¹

2차년도 지방공업공장 건설 공사의 시작은 2월 9일 남포시 용강군 지방공업공장 및 병원 착공식으로 시작되었다. 이어 2월 27일 평남 북창군, 평북 염주군, 황남 배천군, 자강 장강군, 강원 철원군, 함북 길주군 등 6곳의 지방공업공장 착공식이 있었고, 2월 28일에도 강동군, 장연군, 부령군, 김정숙군 지방공업공장, 개풍구역 지방공업공장 및 종합봉사소, 은산군 종이공장 등 6곳의 착공식이 진행되었다. 첫 공사인 용강군 공장 건설 착공식에는 박태성 내각 총리가 착공사를 했고, 김정은은 지난해와는 달리 첫 지방공업공장 착공식에도 참석하지 않았다. 여타 지방공장은 조용원 등 중앙당 비서·부장들이 주재했다.

3. 지방발전 정책의 효과와 한계

북한이 농촌 살림집 건설과 함께 지방공업공장의 연차적인 증설과 안정적인 가동에 성공한다면 열악한 지방 주민의 의식주 개선에 도움이 될 것이다. 제재 장기화 및 외화난에 따른 생필품 수입 한계 상황에서 지방경공업 공장의 소비재 공급 확대가 이뤄질 것이고, 지방의 내수 활성화와 함께 중앙의 재정 부담을 덜 수도 있을 것이다. 또 양질의 경공업 제품이 탄력적인 가격으로 판매된다면 시장 활성화에도 도움이 되고, 생산·소비·무역 활동에서 지방 분권화도 촉진될 수 있다.¹²

특히 잘만 운영된다면 김정은이 기대하는 '정치문제'도 해소될 수 있을 것이다. 생활 여건 개선으로 지방 주민들의 상대적 박탈감이 완화될 것이며, 당 창건 80돌을 앞두고 김정은의 치적으로 선전도 가능할 것이다. 북한 관찰자 시각에서도 김정은의 관심사가 핵 문제에서 민생문제로 전환하는 계기가 되거나, 지방발전 정책 추진이 경제개혁과 대외 개방을 확대하는 계기로 작용하면 더욱 바람직할 것이다.

그러나 현재로서는 지방공업공장 증설로 일시적 소비재 공급 확대는 가능할지라도 중장기 정치·경제적 효과는 기대하기 어렵다고 판단된다. 무엇보다도 지방발전 정책의 장기 지속 가능성이나 지방공장의 효율적·안정적 가동 가능성이 의문스럽기 때문이다. 김정은의 '10년 내 도농 격차 반드시 해소'를 장담했으나¹³, 지방발전 정책이 장기간 유지될 가능성은 정책 추진 배경 자체가 큰 정치 행사를 앞둔 전시 효과적·대중동원방식의 사업이라는 점에서 크지 않아 보인다. 북한의 심각한 자원난이 여전한 점, 낮은 지방 자립도도 부정적 요인이다.

북한의 지방발전 정책은 지방에 자율권 확대 없이 대중 동원 방식으로 추진되어 오히려 지방 주민들의 삶을 더 피폐하게 한다는 해석도 있다.¹⁴ 특히 북한의 지방발전 정책은 지방발전을 도모하면서도 체제 안전을 최우선 고려한다는 점에서 한계가 있다. 과거 80년대 초 중국의 경제특구 설치 방식의 지방발전 전략과는 달리 북한은 대외 개방 없이 내부 자원 활용에 초점을 맞추었고, 지방에 실질적인 경제관리 권한 이양 없이 중앙의 통제하에 제한적인 자율성을 허용하였으며, 시장 기제 도입이나 외부 역량 활용 없이 자력갱생 원칙 하에 지역 간 경쟁을 통한 효율성 제고를 도모하고 있다.¹⁵

완공된 지방공장들이 오랜 기간 효율적으로 가동될지도 미지수이다. 지방공장 완공 초기 2~3년은 중앙당의 관심과 지방 간부들의 적극적인 독려로 공장이 가동될 것이다. 일부 특산물 생산으로 차별화된 지방공장은 좀 더 오래 가동될 수 있을 것이다. 그러나 장기간 지방공장들이 안정적 가동을 보장은 어려울 것이다. 원자재의 안정적 확보의 한계, 중앙으로부터의 지속적인 설비보수 지원의 어려움, 생산품의 질적 조악함, 시장이 아닌 통제 가격에 의한 공급이라는 판로의 경직성 등이 그 이유이다.

또 중앙공장과 지방공장에 대한 중복투자, 지방공장 간의 생산활동 충돌도 지방공장의 효율적 운영을 저해하는 요인이다. 지방마다 기초식품·일용품·옷 공장을 설치한다는 것은 규모의 경제 논리에 어긋난다. 게다가 농촌 살림집 건설, 지방경공업 공장 건설, 수산기지 건설, 낡은 학교 건물 신축, 지방마다 현대적 병원 신축 등으로 부족한 자원·자재난에도 불구하고 김정은 표 건설사업이 남발되고 있다는 점도 지방정책이 부실 정책으로 흐지부지될 것임을 예고하고 있다.

IV. 결론: 전망 및 시사점

북한의 지방발전 정책은 도농 간 차별 대우가 극심해지면서 지방 주민들의 상대적 박탈감이 표면화됨에 따라 시작된 정책이다. 북한이 팬데믹으로 국경통제를 강화하면서 지방 주민들이 극심한 생활난으로 불평불만이 증대되자 이를 무마하기 위한 정책이다. 2024년 초에 김정은 주도로 시작된 '지방발전 20×10 정책'은 지도자의 대표적인 친(親) 인민 시책으로 포장되면서 2025년 들어 크게 확장되었다. 가뜩이나 자원난이 극심한 실정임에도 지방 공장 건설에 보건·문화·양곡 관리 시설을 부대시설로 추가하고 몇몇 지방에 별도의 병원, 양식장(養殖場), 대규모 온실을 건설하는 사업으로 확대되었다.

지방경공업 공장이 예정대로 운영되면 원활한 생필품 공급으로 지방 주민들의 삶의 질을 개선하면서 시장 활성화와 지방 분권화 촉진과 함께 중앙의 재정 부담을 더는 경제적 효과와 김정은의 치적 거리가 느는 정치적 효과도 가능할 수 있다. 그러나 중앙의 심각한 자원난에다가 낮은 지방 자립도, 대중 동원 방식의 건설 추진으로 볼 때 지방발전 정책의 지속성이 우려되는 상황인데, 보건·교육·종합 문화 시설 건설로 사업을 확대해 결국은 총체적

부실로 귀결될 것임을 예고하고 있다. 완공된 지방공장들은 2~3년은 중앙당의 관심으로 정상 가동될 것이나, 이후 특산물 생산 등으로 차별화된 지방공장을 제외하고는 안정적·효율적 가동도 의심스럽다. 원자재 확보난, 설비보수의 한계, 중복투자(규모의 경제와의 상충) 문제, 품질 및 판로 문제 등으로 김정은이 비판한 '김일성 시대 지방공장의 문제점'이 재연될 수 있다.

향후 2~3년이 지나서 지방발전 정책의 문제점이 누적되면서 결국은 '실패'로 귀결되고, 김정은의 '위민이천(爲民以天)' 리더십이 지방 주민의 삶을 별반 개선하지 못한 결과로 드러나면 주민들의 상대적 박탈감은 증폭될 것이다. 수년 내 경제문제가 심각한 정치 문제로 도치되어 김정은 정권에 큰 부담 요인으로 작용할 수 있다. 김정은의 관심사가 핵미사일 고도화에서 지방발전을 포함한 경제문제로 전환하고 '전면적 부흥'을 구현하기 위해 부분적이거나 분권화·시장화 정책으로 돌아선다면 지방발전 정책의 수명은 연장될 수도 있을 것이다. 그러나 과거 김정은의 경제관리 정책이 경제개혁 추진에서 2019년 재(再) 집권화·계획화로 회귀한 이래 당국 주도의 곡물 거래 및 상업망 관리라는 반(反)시장 정책을 강화하고 있어 시장화·분권화를 통한 지방발전 정책의 문제점 해소 가능성은 희박해 보인다.

북한이 대러 밀착을 통해 벌어들인 자금을 대중 교역 확대와 연계해 활용함으로써 지방발전 정책의 원자재 공급 부족의 문제를 해결하려 할 수도 있다. 최근 들어 북·중 외교 실무진 간의 소통 확대, 신압록강대교 개통 조짐 등은 북한이 러·우 전쟁 이후를 고려한 대중 접근 가능성을 보여준다. 북한이 루블화를 대중 교역 확대를 통해 소진시키는 방식을 활용하면서 무역 분권화로 지방의 자구책 타개가 가능하도록 활로를 열어준다면 지방 경제의 숨통도 한동안 연장될 수 있을 것이나, 결국은 이 방식도 개혁개방 확대로 이어지지 않으면 곧 한계에 봉착할 가능성이 크다.

따라서 분권화·시장화 지향 경제개혁, 지방 자립도 제고를 위한 제도 개선이 배제된 지방발전 정책의 확대 시행은 수년 뒤 '실패'로 귀결되어 민심 이반을 증폭시키는 요인으로 발전할 가능성이 큰 것으로 판단된다. 북한의 당면한 대외 환경은 러시아와의 밀착, 미국과의 대화 재개 및 중국과의 관계 개선 가능성으로 한동안 유리할 수 있다. 내부 정세도 당 창건 80돌 행사 및 9차 당 대회를 체제결속의 계기로 활용할 수 있어 한동안은 지방발전 정책의 문제점을 봉합할 수 있을 것이다.

그러나 불거지기 시작한 북한 내 민심 이반 현상은 2~3년 잠복하다가 다시 증폭될 것이다. 9차 당 대회 '축제'와 러시아와의 밀월 관계가 끝나고, 김정은과 트럼프 간의 브로맨스도 무위로 끝나는 2027년쯤이면 지방발전 정책의 한계도 드러나면서 김정은 리더십에 대한 의구심이 증대될 수 있다. 그러면서 북한 내부에서도 개혁·개방의 욕구가 증폭될 것이다. 이때를 대비한 대북정책 정립과 사전 포석이 중요하다.

당장은 북한의 도발·위협 차단, '통미봉남' 전술 봉쇄, 한미동맹 관리 등의 외교·안보 정책의 치밀한 조율이 필요하다. 당면한 지정학은 한국의 대북정책을 수세적인 성격을 띠게 하나, 수년 뒤에는 공세적인 전략 구사가 가능한 상황으로 바뀔 것이다. 세계적으로 권위주의 체제가 득세하는 시기이나 한국은 정세변화에 대비해 수령독재 체제의 군사적 모험주의와 강성 권위주의를 완화하는데 목표를 둔 대북정책을 일관되게 구사해야 한다.

먼저, 대북 제재 기조를 유지한 가운데, 북한이 지방발전 부진으로 인한 내부 문제점을 절감하게 만들고, 대북 인도적 지원 의사 표명과 함께 비핵화를 결단하면 정부가 적극적인 대북 투자 용의가 있음을 밝히면서 북한 지방발전도 우리 지자체의 협력을 통해 지원할 수 있음을 시사하는 방법이 있을 것이다.

아울러, 북한의 핵 위협에 대응한 군사적 역량 강화로 김정은의 핵미사일 고도화 전략이 오히려 부담을 증가시켜 한계효용이 체감함을 절감케 해야 한다. 김정은이 과거와 달리 건설 사업에 몰두하는 모양새로 인한 우리 내부의 착시 현상을 경계해야 한다. 북한은 공개적인 지방발전 정책 추진 이면에서는 여전히 러시아로부터의 첨단 군사 기술 확보에 주력하고 있다.

다음으로 북한 체제의 진화, 개혁개방 확대를 위한 정책수단들을 일관되게 구사해야 한다. 지방발전 정책을 계기로 북한의 경제 시스템이 분권화·시장화를 추구하고, 국제사회의 인도적 지원이나 개발 협력에도 긍정적인 태도를 보이도록 북한 내 여론을 확산시킬 필요가 있다. 이를 통해 궁극적으로 북한이 핵 편향 불량국가에서 개혁개방을 지향하는 정상 국가로 돌아설 수 있도록, 체계적인 대북정책을 일관되게 구사해야 한다고 본다.

[참고: 붙임] 2025년 2월 김정은의 주요 건설현장 방문 언급 내용

건설 행사	김정은의 주요 언동
2025.2.6. 강동군 병원 및 종합봉사소 착공식	○ 2025년도 지방 발전 정책 첫 사업으로 '지방발전20×10정책 강동군병원과 종합봉사소건설 착공식' 진행 ○ 김정은은 "지방 주민들이 물질생활뿐 아니라 문화 위생·환경 면에서도 평양시민들과 같은 수준으로 살게 하는 것이 목표"라면서 ○ "2025년에 강동군, 용강군, 구성시 3곳에 현대적 종합병원을 시범적으로 건설하고 명년부터 해마다 20개 시군씩 병원을 건설하여 2025년을 보건혁명의 원년으로 기록하겠다"고 언급
2025.2.10. 압록강 일대 초대규모 온실농장 착공식	○ 신의주 하단리와 의주군 서호리 지역에 '450정보의 초대규모 온실농장과 남새(채소)과학연구중심건설' 착공식 진행 ○ 내각 총리는 착공사에서 "이번 온실농장 건설은 당의 지방발전정책의 우월성을 과시하는 사업"이라고 했으며 ○ 김정은은 격려사로 동원된 부대 및 돌격대 지휘관들을 격려하면서 신의주 하류 제방 공사도 과업으로 당부함.
2025.2.14. 낙원군 바다가양식사업소 착공식	○ 북한은 김정은이 낙원군 바다가양식사업소 건설 착공식에 참석했음을 알리면서, 이 사업도 "당 전원회의가 결정한 2025년도 지방발전계획"에 따른 것으로 보도(2.15)함으로써 양식장 건설도 지방발전 정책 일환임을 밝힘.
2025.2.16. 평양 화성지구 4단계 1만 세대 살림집 착공식 김정은 연설	○ "요새는 솔직히 따라다니며 준공식과 착공식만 해도 빠근하고 분주하다 할 정도로 우리는 다망한 변화의 시각들을 마주함" ○ "이것은 나라의 번영과 변혁을 위해 우리가 얼마나 많은 투쟁을 전개하고 있는가를 직관적으로 실증해주고 있음" ○ "오늘날 건설사업은 우리 투쟁의 주 영역이며 건설은 곧 미래에 대한 투자이고 개척임. 전면적 부흥과 인민의 복리증진 위업은 건설로 시작되고 건설과 함께 수행되며 건설성과들로서 성취됨"
2025.2.27. 5년 만에 완공된 평양종합병원 시찰	○ 김정은, "당이 보건혁명 원년으로 정한 뜻깊은 올해에 개원(10월 예정)하게 될 평양종합병원을 사소한 결점도 없는 최상급 의료봉사 거점으로 완성하여 인민들에게 선물하여야 한다"고 당부하면서 ○ 지방에도 올해 3곳, 내년부터는 연간 20개 시군에 병원을 짓겠다는 구상을 밝힘

¹ 북한은 김정은의 발제 과정을 다음과 같이 선전함. “총비서께서는 이번(2023.12) 당중앙위원회 전원회의를 진행하고도 마음에 걸리는 것은 전원회의 결정서에 반영된 내용의 많은 부분이 다 중앙공업과 평양시와 관련된 문제라는 것이라고, 당중앙위원회 전원회의 사상과 정신으로 무장하기 위한 전당적인 집중 학습에 참가한 지방인민들이 그것을 놓고 어떻게 생각하겠는가 하고 안타깝게 말씀하시였다. 그러시면서 별도로 당중앙위원회 정치국 확대회의를 소집하고 시, 군들에 김화군 지방공업공장들의 수준으로 지방공업공장들을 건설하는 문제를 토의하고 중요한 국책으로 정책화하자고 한다고 자신의 단호한 의지를 밝히시였다.” “새시대 지방발전정책의 첫 실체들을 보며 일군들은 무엇을 깨닫고 무엇을 되새겨야 하는가”, 『노동신문』, 2025.03.04.

² “김정은 동지께서 ‘지방발전 20×10 정책’ 성천군 지방공업공장 준공식에서 하신 연설”, 『노동신문』, 2024.12.21.

³ “조선로동당 중앙위원회 제 8기 제 11차 전원회의 확대회의에 관한 보도: 위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워나가자”, 『노동신문』, 2024.12.29.

⁴ “조선로동당의 정책은 과학이며 승리이다: 지방발전 20×10 정책의 자랑스러운 첫 실체들을 보며(1)”, 『노동신문』, 2025.01.22.

⁵ “새시대 지방발전정책의 첫 실체들을 보며 일군들은 무엇을 깨닫고 무엇을 되새겨야 하는가”, 『노동신문』, 2025.03.04.

⁶ “당 창건 80돌과 9차 당대회를 대축전으로 맞이하기 위한 지방 중흥 위업”, 『노동신문』, 2025.02.14.

⁷ 모두가 지방발전 정책의 일환은 아니나, 북한이 2025년에 추진하는 건설사업으로 평양 및 농촌 살림집 건설, 지방공장 및 3대필수대상 건설, 낡은 교사(校舍) 신축, 양식장 및 온실 공사, 병원·보건 시설 건설 등이다.

⁸ 김정은의 화성지구 1만 세대 살림집 착공식 연설. 『노동신문』, 2025.02.17.

⁹ 김정은이 2025년 2월 주요 건설공사 착공식에서 발언한 요지는 ‘불임’으로 정리하였다.

¹⁰ 김정은은 2025년 2월 16일 화성지구 4단계 살림집 착공식 연설에서 “평양시 살림집 건설은 수도시민들이 아무런 불편 없이, 모든 조건을 완벽하게 갖추어주려는 당의 구상이 실현될 때까지 계속되어야 함”, “화성지구건설을 결속하고 다음 단계로서 강동 방향으로 평양시 거리형성을 확장하는 정책을 추진하려고 함”, “대성구역에 주요과학연구소들과 기술대학, 군관학교들도 건설하게 됨”, “이와 함께 선교구역 등매동지구, 모란봉구역 월향동지구, 형제산구역 하당동지구 등 수도권내 락후한 지역들과 교외의 낡고 뒤떨어진 생활문화지역들을 개변하는 사업을 따라 세워 수도의 체모에 맞게 일신시킬 것”이라고 했다. 『노동신문』, 2025.02.17.

¹¹ “경애하는 김정은동지께서 완공을 앞둔 화성지구 3단계 1만세대 살림집 건설장을 현지도하시였다”. 『노동신문』, 2025.03.16.

¹² 데일리 엔 케이는 북한 당국이 ‘지방발전 20×10 정책’ 수행에 필요한 자재 수입을 위해 원자재를 수입할 수 있는 무역기관을 지원하면서 지방 무역의 자율성이 다소 확대된 점도 시장환율 상승 요인이라고 분석하면서, 지방공장 건설 자재 수입 명분이면 개인 밀수도 허용되는 분위기라고 한다. 『Daily NK』, 2024.03.21.

¹³ 김정은 2024년 1월 정치국 회의에서 지방발전 정책을 발제하면서 “할 수 있는가? 반드시 할 수 있으며 또 할 것입니다. 해야만 합니다. 나는 기어이 지방공업발전의 실제적인 변화를 이룩해냄으로써 인민들의 기대에 조금이나마 보답하겠습니다. 재삼 확인하지만 인민의 하늘같은 믿음에 보답하기 위해 우리는 그 어떤 고생도 마다하지 않을 것이며 모든 것을 바쳐 위대한 우리 인민께 충실할 것입니다. 해가 바뀔 때마다 20개 시, 군이

변하는 위대한 년대는 어김없이 무조건 계속 이어져야 합니다”라고 했다고 한다. “조선로동당의 정책은 과학이며 승리이다: 지방발전 20X10 정책의 자랑스러운 첫 실체들을 보며(2)” 『노동신문』, 2025.01.23.

¹⁴ 정은미, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책’의 변화: 강동군병원과 종합봉사소 착공식의 함의”, 통일연구원, Online Series, 2025.02.20./CO 25-05.

¹⁵ 1980년대 초 덩샤오핑 시대 지방발전 전략은 지방에 재정권·투자권·무역권 등 실질적 권한 대폭 이양, 시장 메커니즘 도입을 통한 지방 간 경쟁 활성화, 외국 자본과 기술도입을 통한 지방발전 기반 마련, 개혁개방 정책의 법적 제도화를 통한 안정성 보장 등으로 뒷받침되었다. 전령현, “북한의 ‘지방발전 20×10 정책’ 한계와 과제”, 경남대 극동문제연구소, IFES Brief 2025-05 (2025.3.6.).